CÁMARA DE REPRESENTANTES
XLVIIa. Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 1603 de 2013

S/C

Comisión Especial con Fines Legislativos de Asuntos Municipales y Descentralización

LEY ORGÁNICA DEPARTAMENTAL

Opiniones

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 8 de mayo de 2013

(Sin corregir)

Preside: Señora Representante María Elena Laurnaga.

Miembros: Señores Representantes José Bayardi, Ricardo Berois Quinteros, Daniel Caggiani, Fitzgerald Cantero Piali, Alberto Casas, Gustavo A. Espinosa, Mario Guerrero, Pablo Pérez González y Juan C. Souza.

Delegado de Sector: Señor Representante Horacio Yanes.

═══ll═══

SEÑORA PRESIDENTA (Laurnaga).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se lee)

-La Secretaría de la Mesa remite comunicado Nº 52 por el que se comunica la sustitución del señor Representante Horacio Yanes, por el señor Representante Alfredo Asti, en carácter de Miembro de esta Asesora.

-La Cámara de Representantes remite copia dactilográfica de la versión taquigráfica de las palabras del señor Representante Amín Niffouri, sobre la aplicación de la Ley Nº 18.567, de 13 de setiembre de 2009. (Asunto 116446).

-La Secretaría de la Mesa remite copia dactilográfica de la versión taquigráfica de las palabras de la señora Representante María Elena Laurnaga, referidas a la segunda creación de Municipios, a través de la Ley Nº 18.567, de 13 de setiembre de 2009. (Asunto 11634).

Se comunicó en su momento**.**

——Podemos abrir un espacio para plantear algunos asuntos previos.

Quiero informar que me entrevisté con el Presidente del Congreso de Ediles -quien había pedido una entrevista con esta Presidencia- y solicitó ser recibido por esta Comisión. Sus integrantes están particularmente preocupados por la Ley Orgánica, por lo que les comenté los avances que habíamos hecho en la materia y desean ser recibidos para expresarse sobre el tema. Entonces, quería proponer incluir como primer punto del orden del día de la próxima semana, recibir al Congreso de Ediles.

(Apoyados)

——Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Seis por la afirmativa: AFIRMATIVA.- Unanimidad.

Por otra parte, quiero brindar una información que me parece importante, aunque seguramente muchos de ustedes podrán conocerla por sus respectivos partidos.

Trece Ediles de la Junta Departamental de Soriano interpusieron un recurso ante la Cámara de Diputados por la omisión -el término es ese- del Intendente Besozzi de dar trámite a la solicitud de los ciudadanos de Villa Soriano para constituirse en Municipio. Esos ciudadanos juntaron el 40% de las firmas de ese pueblo, en una movilización bastante interesante; en otros pueblos también se juntaron firmas pero no llegaron a completar el trámite. Esas firmas fueron enviadas al Intendente, quien las envió en tiempo y forma a la Junta Electoral y a la Corte Electoral y se validaron y volvieron a Soriano. Por tanto, se comunicó a la Junta Electoral y al Intendente que se había validado el 15% de las firmas de los ciudadanos y que por eso se hacía lugar a ese reclamo y se comunicaba al Intendente. Eso sucedió el viernes antes de la Semana de Turismo o Semana Santa. El Intendente no elevó la iniciativa a la Junta Departamental -lo que eventualmente está dentro de sus competencias-, por lo que no llegó. Posteriormente, dentro de los quince días hábiles, once Ediles del Frente Amplio y dos Ediles del Partido Colorado de la Junta Departamental de Soriano elevaron un recurso a la Cámara, que obviamente será

canalizado por la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración -ya que no compete a esta Comisión, por lo que solo estoy informando- y también plantearon el tema al Intendente, trámite del que no conozco su desarrollo. Simplemente quería mencionar este tema porque tal vez en algún momento esa Comisión nos pida alguna opinión o nos informe.

SEÑOR YANES.- Quiero informar que hay una localidad de Canelones en la que estuvimos presentes con el señor Diputado Espinosa, que va a solicitar ser incorporada como Municipio, recorriendo un camino de interpretación de la ley especial por el que se presentarán directamente ante la Cámara de Diputados directamente. Más allá de la opinión de fondo sobre la oportunidad de esto o no, quiero decir que hay una movida en ese sentido y a esta Comisión o al Parlamento llegará la solicitud de Juanicó para ser considerada Municipio. Digo esto para que se sepa que existen otras movidas y en este caso se interpreta que esto no es privativo del Intendente sino que es una de sus competencias, más allá de que los vecinos pueden generar también una solicitud ante el Parlamento. Veremos qué sucede llegado el caso, pero simplemente quería comunicarlo.

SEÑORA PRESIDENTA.- Quiero hacer una pregunta aclaratoria. ¿Ellos juntaron las firmas? ¿Las presentaron en tiempo y forma? ¿Fueron validadas, etcétera? Porque ese es el mecanismo establecido en la ley y en el caso que mencioné pasó eso.

SEÑOR YANES.- No quiero entrar en el detalle. Simplemente informo que existe ese movimiento y que ellos tienen una interpretación por la que están llevando adelante ese trámite.

SEÑOR ESPINOSA.- Simplemente quiero hacer un comentario. Independientemente de la promoción de estas iniciativas que vemos que se están dando, los Diputados que estuvieron en esta Comisión en la Legislatura pasada recordarán la advertencia que hicimos en cuanto al efecto dominó que esta ley iba a generar. Estamos confirmando que en la práctica se da esta situación, por lo menos en un departamento con tanta ebullición como Canelones. Este es un comentario a modo de reflexión para los partidos políticos, porque más allá de que hoy por hoy tenemos un instrumento legal y contamos con los mecanismos correspondientes, uno puede percibir que en algunos departamentos esto va seguir incrementándose. La pregunta que uno hace y que queda latente es cuál es el límite y coto de esto y cuál es la libertad que se va a dar -en este caso propuesta por la propia ley- para la autodeterminación de este tipo de propuestas.

Siempre he creído que lo más sensato es el equilibrio. Soy un ferviente defensor de la ley de descentralización y también fui uno de los que advirtió que este fenómeno iba a ocurrir, con las complejidades conexas que ya he detallado en varias oportunidades, que tienen que ver con una reglamentación poco clara, discrecionalidad de las Intendencias en cuanto a cómo reglamentar los mecanismos y el funcionamiento de los Concejos. En fin, no quiero extenderme en comentarios sobre los vacíos y dificultades de aplicación que han existido porque cada departamento es un mundo aparte, pero señalo esto como una reflexión política a futuro ya que este es un problema o una aventura a recorrer en los próximos años.

SEÑORA PRESIDENTA.- Simplemente quiero señalar que los casos que se plantean pueden ser interesantes y ameritar que se revisen algunos vacíos, excesos -si algunos lo consideran así- o consecuencias del texto de la ley. Aquí se han planteado temas diferentes. Uno es si la voluntad ciudadana puede traspasar aquella competencia ciudadana prevista en la ley. Esta exige que se presente el 15% de las firmas validadas dentro de un determinado plazo. En el caso de Villa Soriano, que mencioné, en la fundamentación que en su momento se realizará y analizará la Comisión de Constitución, hay una interpretación de contradicción, de ausencia de reglamentación o directiva, o una

interpretación difusa de algunos textos de la ley en el marco de los tiempos y las formas que esta ley establece. Eso eventualmente nos habilitaría -si esa Comisión así lo sugiere- a revisar y analizar en profundidad esos temas. Este es el primer caso en el que dentro del marco de lo que la ley establece los ciudadanos que interponen este recurso hacen una interpretación distinta a la del Intendente.

En cuanto al exceso o efecto dominó que plantea el señor Diputado Espinosa, es interesante recordar que hay doce Municipios creados por iniciativa del Gobierno Departamental, aunque eso no habría correspondido por el número de pobladores; entre ellos doce hay siete de Cerro Largo. Me parece que la propia ley generó condiciones de contrapeso. En el caso de Cerro Largo curiosamente se trata de un Intendente del mismo sector y partido que el Intendente de Soriano y él propuso la creación de diecinueve Municipios, incluyendo localidades de menos de cien habitantes -es decir simplemente agrupaciones de viviendas-, con un criterio bastante amplio. La Junta Departamental, con mayoría del Partido Nacional -obviamente-, habilitó siete: una por ley, que correspondía y es Noblía, y las otras seis por distintas razones, como por ejemplo Aceguá porque cumple ciento cincuenta años y tiene una identidad, etcétera, es decir que cumple algunos de los otros requisitos que la ley establece. Yo creo que en algún momento podemos poner a consideración de esta Comisión un debate sobre la necesidad de modificar o no la ley o las leyes de descentralización, ya que creo que eso es parte de nuestra agenda. Y esta primera experiencia de implantación de nuevos Municipios por tres vías: iniciativa popular, iniciativa de Gobierno Departamental o por ley, me parece que es un ejercicio importante para evaluar los límites, excesos o competencias que la ley o las leyes generan.

SEÑOR BAYARDI.- Como integrante de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, puedo decir que se tendrá en cuenta la sugerencia de la señora Presidenta.

El Intendente Botana ha entendido cómo encarar sin miedo algunos problemas electorales a futuro. El miedo de los Intendentes siempre era que cuando nombraban a alguien para algún ámbito local se le transformara en una competencia electoral interna. En realidad, ha entendido que si yo nombro veinte, disperso de una manera brutal el problema de las competencias, más allá de lo que corresponda a los siete Municipios que legitimó la Junta Departamental. De todos modos, si hay identidades -voy a hacer referencia a algo que dijeron los señores Diputados Yanes y Espinosa-, me parece bien que se pueda avanzar en la constitución de Municipios, independientemente del número de habitantes. Entonces, a mí, que soy montevideano y que los límites son el arroyo Las Piedras, el Santa Lucía, etcétera, me parece bien lo de Juanicó, porque es un ámbito identitario muy fuerte dentro del departamento de Canelones. Veremos qué pasa cuando venga la iniciativa que está tomando un grupo de vecinos.

SEÑOR CANTERO PIALI.- Indudablemente, necesitamos revisar todas las leyes que se han sancionado desde 2009 para mejorar todo el sistema de descentralizaciones, sobre todo este nivel nuevo de los Municipios. Ya que se mencionaba el tema de las identidades, creo que hay ejemplos que demuestran la elasticidad del concepto y de las normas que luego tuvieron que sancionarse para mejorarlo. Puedo poner como ejemplo a Montevideo.

Cuando en 2009 se votó el decreto que creó los Municipios en la capital, la propuesta inicial del Ejecutivo Departamental era contar con seis, y la delimitación estaba fundamentada en identidades, costumbres, cuestiones que hacían que determinadas zonas fueran parecidas entre sí y que por ello debían estar bajo un mismo Municipio. Quiso la negociación política interna del Frente Amplio que se pasara a ocho Municipios,

con lo cual, el argumento de las identidades no corría más; si había una identidad para seis, esas identidades se estaban transformando para abarcar ocho Municipios.

Además, llegamos al absurdo de tener Municipios delimitados por una calle y, entonces, el vecino de enfrente está en un Municipio diferente al mío. Esa separación determina que el vecino de enfrente no tiene la misma cultura, identidad, aspectos comunes o costumbres barriales que yo porque un decreto departamental dice que estamos en Municipios distintos. Pongo esto como ejemplo para tenerlo presente no solo cuando se votan nuevos Municipios; en el interior se mencionaban algunos ejemplos bien claros. De todas formas, esto no es tan claro en la capital y son aspectos que debemos tener en cuenta cuando pretendamos reformar este sistema, de manera de hacerlo más competente con la realidad.

SEÑORA PRESIDENTA.- El tema que se plantea de Montevideo es interesante. Comparto que hay que revisar la norma. Si fuera por mí, Santiago Vázquez sería un Municipio porque me parece que es un pueblo que tiene una clara identidad. Considero que cada Gobierno Departamental -este es un tema de fondo que tenemos respecto de la Ley Orgánica- tiene autonomía para definir esto y los criterios, en un departamento que es casi todo urbano, son complicados; sabemos que todas las delimitaciones son arbitrarias. En el caso de la ley, por un tema operativo, se delimitó que la circunscripción electoral fuera la unidad territorial concreta y eso genera dificultades.

Por ejemplo, hay dos pueblitos que están al lado de Villa Ansina, en Tacuarembó, que estaban juntando firmas para ser Municipio, pero no se habían dado cuenta de que eran de la misma serie electoral; por lo tanto, integran el Municipio de Villa Ansina, algo que los dejó contentos. En este caso particular de Villa Ansina, curiosamente, hubo vecinos que juntaron firmas para pedir al Poder Ejecutivo que apurara la designación de esa villa como Municipio; se trata de un mecanismo no necesario de reforzamiento de la voluntad ciudadana para avalar algo que la ley ya establecía. Supongo que eso se debe a ciertas tensiones políticas al interior del departamento, puesto que el señor Intendente no presentó la iniciativa para crear el Municipio de Villa Ansina en el entendido de que estaba incluida en la norma. Sin embargo, en Cerro Largo, su Intendente presentó una localidad que también estaba incluida en la ley; se trata de prácticas diferentes que a veces responden a cuestiones locales, políticas, culturales o sociales.

Comparto con el señor Diputado Cantero Piali que habría que pensar en un dibujo municipal diferente para Montevideo -esto lo hemos discutido muchas veces en mi fuerza política-, pero se valoran otros elementos que tienen que ver con la posibilidad, con el momento o con muchas otras cuestiones.

También recuerdo que en términos de análisis, hay otra dimensión muy interesante, que refiere a la existencia de distintos diseños o modelos de configuración de Municipios. En el caso de Montevideo, hay ocho Municipios que terminan siendo masivos, con más de doscientas mil personas cada uno, con los problemas de delimitación y de identidad que recién señalaba el señor Diputado Cantero Piali. Hay otros departamentos que también optaron por municipalizar todo el territorio, como Maldonado, que cuenta con ocho Municipios: cinco de la oposición y tres del Gobierno Departamental que realizó ese diseño. Señalo esto para destacar el pluralismo. Este diseño es interesante porque se cubre todo el territorio departamental con población rural y urbana, y se tiene en cuenta la capital. Ese es otro elemento interesante que se repite en el caso de Maldonado y de Canelones. En algún momento, me parecería interesante hacer valoraciones técnicas, jurídicas y políticas sobre la experiencia de los Municipios de la capital porque conviven con mucha proximidad con el Gobierno Departamental.

También tenemos casos como el de Rocha, donde conviven Municipios y Juntas; allí hay un tema bastante complejo de interpretación de la ley que todavía no ha llegado a la Comisión. No hubo iniciativas para crear nuevos Municipios y se van a quedar con los cuatro que tienen actualmente. De todos modos, hay Juntas designadas en los pueblos, como Punta del Diablo o Cebollatí.

Estamos hablando de un tema interesante tanto para los colegas politólogos como para los parlamentarios.

SEÑOR CANTERO PIALI.- Me parece que el análisis está muy bueno y creo que este intercambio aclara muchas cosas.

Con respecto a lo de Montevideo, quiero hacer algunas puntualizaciones.

En primer lugar, la señora Presidenta mencionaba el caso de Maldonado y el pluralismo entre la oposición y el gobierno. En el caso de Montevideo, no podemos decir que se dividieron por un tema electoral porque además de que en muy pocos Municipios hay integrantes de la oposición, nacieron con muy poca legitimidad porque solo el 30% de los montevideanos eligieron sus autoridades municipales. Entonces, claramente, allí no hubo mayorías de ningún partido en el sentido de cantidad votantes por lema respecto a votantes por Municipio.

En segundo término, aclaro que promovimos una acción de inconstitucionalidad porque Montevideo tiene todo su territorio en esta división municipal, cuando la Constitución dice que en las áreas rurales no deben existir. Montevideo tiene un área rural importante que también abarca los Municipios.

Por último -me parece muy bueno el ejemplo de la señora Presidenta-, quiero referirme a Santiago Vázquez. Yo creo que es el único lugar en Montevideo, por sus características, que podría ser un Municipio. También cabe señalar que ni siquiera hubo acuerdo dentro del Gobierno Departamental de Montevideo durante el período pasado para nombrarlo como un Centro Comunal Zonal. Montevideo tiene dieciocho Centros Comunales Zonales -son divisiones administrativas realizadas por el señor Intendente por resolución- para desconcentrar los servicios. En su momento, el señor Intendente Ehrlich presentó un proyecto para crear el Centro Comunal Zonal Nº 19, con determinadas especificidades, pero no lo pudo hacer por falta de acuerdos y de apoyo interno. Si ni siquiera se pudo hacer una oficina desconcentrada de la Intendencia en Santiago Vázquez, menos pudieron luego nombrarla como Municipio. Salvando la discusión -habría que ver si no está comprendido dentro del área rural-, quizá sea la única circunscripción que mereciera tener un Municipio en Montevideo.

SEÑOR BAYARDI.- Con respecto a Montevideo, creo que los compañeros del Frente Amplio se equivocaron; en realidad, tendría que haber cuarenta Municipios en Montevideo.

Es bueno señalar que nosotros estamos llegando a los Municipios desde el Estado Nacional, pero hay que tener en cuenta que se llegó a los Estados Nacionales desde los Municipios. Se llegó a constituir identidades nacionales desde los burgos antiguos. Nuestros primeros representantes, convocados por el Jefe, hace doscientos años, pertenecían a los pueblos y traían sus identidades. Nosotros vamos a llevar adelante el proceso al revés: llevamos la municipalización desde el Estado Nacional, y la extendimos. En nuestra evolución político administrativa, se pasó por la Corona y luego por el Virreinato. Después, surgían los Estados Nacionales. El Diputado Cantero Piali puede haber estado más en contacto con la vivencia departamental, así como otros compañeros aquí presentes que también han tenido responsabilidades departamentales y pueden considerar que si la descentralización termina siendo la voluntad política de acercar la

voluntad de Gobierno al ciudadano cotidiano y uno de sus elementos patronímicos es la identidad, deberíamos haber avanzado en esto.

Voy a poner un ejemplo. Nosotros tenemos un Municipio B y allí están los barrios Sur y Palermo. Ese Municipio tiene la característica de haber sido habitado originariamente por afrodescendientes; en la zona del barrio Sur estuvo una de las identidades principales de los afrodescendientes, en Cuareim 1080 -hoy Zelmar Michelini-, en el mediomundo. Pero no le digan a un vecino de Palermo que es del Barrio Sur, ni a uno del Barrio Sur que es de Palermo, porque puede irle bastante mal si se equivoca en separar bien la zona con el límite de Ejido e interpretar la identidad que se crea hacia un lado y otro. Entonces, creo que en algún momento habría que hacer una revisión y deberíamos tener voluntad política, porque después entramos con los discursos acerca de los costos. En realidad, matamos la minirreforma y ahora estamos preocupados porque los Ediles no cobran. Pero cuando hay que hacer discursos a la tribuna, si la Ámsterdam está llena nadie se para y dice que es del otro cuadro porque sería medio suicida.

Compartiendo lo que dice el señor Diputado Cantero Piali y la señora Presidenta con respecto a identidades, creo que algún día podríamos hacer muchas más divisiones dentro del Municipio A, que contiene a Santiago Vázquez. Pero no le digamos a alguien identitario del Cerro -si hay algo identitario para los montevideanos es identificarnos, pero el que nació ahí es de ahí-, que, en realidad, es parte de un Municipio en el que están comprendidos Paso de la Arena, Los Bulevares, y distintas zonas. Entonces, creo que algún día habría que avanzar y esperaría que algún día se hiciera, en una división territorial que desde la identidad generara una mayor cercanía.

Recién decía al señor Diputado Souza que si alguien le dice a los vecinos de Colón -donde también hay una identidad muy fuerte- si quieren ser Alcaldes de su barrio, estoy convencido de que habría una enorme cantidad de vecinos dispuestos a serlo. Pero si se les propone ser Alcaldes del Municipio G, no hay plata que le paguen para que lo sean, aunque tal vez fueran gratis Alcaldes de Colón. Quiero decir esto desde el punto de vista de las identidades y me parece que algún día habría que asumir este tema con más vocación descentralizadora.

SEÑORA PRESIDENTA.- Recojo el fundamento que hace el señor Diputado Cantero Piali. Quiero confesar que en mi fuerza política y en el Frente Amplio hemos analizado esta necesidad por las razones que acaba de aclarar el señor Diputado Bayardi y también hemos hablado este tema con gente de la Corte Electoral, porque esto implica un rediseño de los circuitos electorales. Y la Corte Electoral está dispuesta a hacerlo pero requiere un tiempo del que no disponía en esta ocasión. Reitero que dentro de nuestra fuerza política este es un tema que está en discusión y seguramente algunos sectores y ciudadanos y ciudadanas vamos a impulsar esto con las restricciones que plantea el señor Diputado Espinosa. Yo, que soy una descentralizadora vocacional, creo que hay que plantear responsablemente los límites de la descentralización. Y la ley no solo habla de identidad sino también de la unidad departamental. Entonces, uno no puede fragmentar y dividir una unidad político- administrativa en aras de responder a catorce vecinos que se organizaron muy bien y que conforman una población muy pequeña, pero esos vecinos son el 14% de 89 ciudadanos que viven en un poblado. Es comprensible que existan esos límites y nos parece política y técnicamente necesario identificar, además de la identidad, la responsabilidad en términos de los límites de la descentralización, que tiene que ver con la posibilidad efectiva de gobernar y racionalizar los recursos. También es cierto que donde puede haber una cantidad enorme de Municipios, como en Canelones, donde son 29, el modelo de gestión que se da ese Gobierno Departamental es diferente por esa razón; no todos los 29 tienen la misma

cantidad de recursos y funciones, y esa es una manera de racionalizar y no de establecer Municipios de categoría A y de categoría B. Pero cuando se ponen cabezas de vértices para poder trabajar en la distribución de las máquinas, en la implementación de los servicios, etcétera, detrás hay un criterio de racionalización que tiene que ver con ciertos límites en los recursos que se manejan.

El último punto que quería mencionar es el tema de la legitimidad política a la que hizo referencia el señor Diputado Cantero Piali. Yo desearía que en los Municipios votara el 99% de la población. También sé que esta realidad del 30% de votantes en los Municipios de Montevideo, que de alguna manera afectó y afecta el desempeño político de esos Gobiernos locales, se reprodujo en cantidad de lugares del país. Debemos considerar qué porcentaje de ciudadanos votó efectivamente en cada Municipio; voy a tratar de conseguir esos porcentajes porque no tengo los de todos los lugares. Quienes somos de pueblos chicos sabemos muy bien que a veces el vecino o la vecina se resisten a nombrar, designar o votar a otro vecino para un rol significativo. Creo que eso también estuvo en la lógica del no voto ciudadano a la minirreforma, no solo para no pagar a los Ediles sino porque a veces se quiere otorgar un rol protagónico a un vecino o vecina como uno, y ahí la identidad de la comunidad y el liderazgo local influyen de manera significativa, más allá de lo partidario. El cruce interpartidario e intrapartidario -como quedó demostrado acá- que generan las posturas respecto a los temas de los Gobiernos locales o del tercer nivel de Gobierno, también son un objeto de análisis muy interesante de tipo político -no de tipo institucional- para esta Comisión, pero han generado cambios significativos por los que vemos líderes del mismo partido o sector que interpretan o aspiran a cosas distintas y que de alguna manera contribuyen a democratizar, según algunos, o a generar líos, según otros.

Si bien este puede ser un asunto previo un poco largo, en realidad tiene que ver con el tema que figura en el orden del día que vamos a considerar; es uno de los componentes de la ley orgánica que vamos a tratar en forma inmediata y me parece que de alguna manera genera una agenda de debate político por detrás de las formas ya que hace a los temas que tenemos que discutir y están en el orden del día. Esta es una Comisión que debe legislar, pero también tiene que debatir los aspectos políticos sustantivos que están detrás de una norma, una ley o de un cambio en ellas.

SEÑOR SOUZA.- En lo personal nos definimos absolutamente partidarios de los Gobiernos de cercanías, de acercar los ámbitos de decisión, discusión y resolución de los problemas a la ciudadanía, generando con ello mayor participación de la gente y que se involucre en la discusión de sus problemas, en la búsqueda de soluciones e, inclusive, en el control de la gestión.

En el período pasado, cuando se aprobó esta ley que dio origen al tercer nivel de Gobierno, nos sentimos comprometidos y trabajamos con varios compañeros tratando de aportar la experiencia que traíamos por haber sido Ediles departamentales en Canelones y conocer la realidad canaria, bastante diversa y compleja. Yo tengo que asumir algo con total honestidad: mi fuerza política, que fue la que dio origen e impulsó esta ley, creo que con la mejor intención, tal vez hizo parir una ley que no estaba lo suficientemente madura, atendiendo todos estos elementos que hoy estamos intercambiando. Nosotros decíamos que este es un formidable instrumento puesto al alcance de la gente. Pero si ese instrumento no está adecuadamente acabado, dotado de todos los insumos necesarios para que se lleve adelante la gestión, puede ser un formidable fracaso; es quemar una hermosa herramienta. Podemos asignar jurisdicciones que, como decía el señor Diputado Bayardi, probablemente no tengan que ver con el sentido de identidad o pertenencia o con la circunscripción electoral, policial o inclusive judicial. Ninguno de esos elementos fue coordinadamente analizado.

Pero como decía la compañera Presidenta, aquí nosotros tenemos la tarea de legislar y debemos tener la capacidad y responsabilidad de ver el día después de que esa ley esté aprobada, analizando cómo impacta e incide en la vida de la gente. Podemos tener un enunciado histórico, un apostolado con respecto a un determinado tema, que puedo compartir "in totum" y que ese sea mi norte y llegar a la meta de aprobar la ley y cumplir con ese postulado, pero también debemos tener la responsabilidad de mirar el día después. Podemos asignar funciones, potestades, circunscripciones, pero creo que hay un elemento fundamental. Aquí todos somos Diputados y pertenecemos a distintos departamentos del país. Todos conocemos nuestras realidades departamentales y los recursos con que cuentan los Gobiernos municipales. Podemos discutir si estos son bien o mal invertidos o gestionados; eso es harina de otro costal. Pero todos vamos a coincidir en que a ningún departamento le sobra plata; siempre están todos corriendo de atrás. Generar un tercer nivel de Gobierno, con la importancia que le queremos dar, implica asignar recursos económicos para que se pueda gestionar, porque si no qué estamos diciendo a la gente: "Venga vecino, participe, discuta, decida, defina cuáles son las soluciones para sus problemas, pero no hay plata". Me parece que eso implica una responsabilidad para quienes legislamos, porque en algún momento tenemos que poner este tema arriba de la mesa. Yo conozco la realidad económica de mi departamento, así como los Diputados Espinosa y Yanes, y es inviable que hoy la Intendencia pueda financiar absolutamente ninguno de los Municipios de Canelones, y no es porque no tenga voluntad. Tal vez cometa un desatino con mi comentario, pero lo que la Intendencia de Canelones puede hacer cuando llegue la hora de repartir un porcentaje de algo es repartir pagarés, deuda; esa es la realidad. Esto no se resuelve solamente con buena voluntad sino que debe concretarse en la realidad.

En la discusión del Presupuesto Quinquenal, hicimos un intento para asignar un pequeñísimo porcentaje, pero fracasamos con total éxito porque lo que reciben hoy los Municipios son alrededor de $60.000 por mes de parte del Ministerio de Economía y Finanzas. Algunos Municipios tienen un poco más de holgura por la situación económica de sus departamentos, como Montevideo o Maldonado. La idea es dotar a los Municipios de cierta autonomía para aliviar la situación del vecino que tenga la responsabilidad de ser Alcalde. Va a estar complicado conseguir a alguien que quiera asumir esa responsabilidad sin una solución mínima; eso generará problemas permanentes con el Gobierno Departamental.

SEÑOR PÉREZ GONZÁLEZ.- En cuanto al desarrollo de los Municipios, debo señalar que antes existían las Juntas Locales, y hay experiencias importantes. Habría que analizar el caso de Rocha porque allí coexisten ambas formas. No necesariamente todos los nucleamientos tienen que ser Municipios, y no por eso dejan de tener autonomía, identidad y órganos de gobiernos locales.

En nuestro país hubo tres Juntas Locales electivas: San Carlos, Bella Unión y Río Branco; se elegía al señor Presidente de la Junta y al Concejo. Tan arraigado está ese sistema, que en cualquier pueblo del interior la gente sigue hablando de la Junta. Además, la deformación a nivel del lenguaje en general -inclusive en los ámbitos del Gobierno- determina que se hable de alcaldías, cuando no existen; como vemos muchas películas norteamericanas, trasladamos un concepto equivocado. En Uruguay no hay alcaldías sino Municipios con Alcaldes. Eso es muy difícil que se haga carne en la población simplemente porque nosotros aprobamos una ley.

El caso de Cerro Largo es un exceso porque no crea Juntas Locales sino Municipios. Entonces, cuando hablamos de las competencias, de las facultades y de todo lo que atañe a los Municipios, estamos viendo una realidad demasiado heterogénea en cuanto a volumen de población, su incidencia, etcétera. Nosotros no tenemos por qué,

con un espíritu descentralizador, centrar la atención exclusivamente en que tiene que haber Municipios; puede haber Juntas Locales.

Desde el punto de vista de los recursos de los Municipios, voy a plantear una cuestión para reflexionar; no quiero abrir un debate. En Maldonado no es que los Municipios tengan dinero porque el departamento tenga plata; es una cosa que ya está en la idiosincrasia de todo el mundo y es tan común que no es un problema meramente político. En cualquier parte del país donde va uno y dice que es de Maldonado, expresan: "Ah, pero vos no tenés problemas". Parece que fuéramos turistas todo el año y que, por ósmosis, los turistas que vienen a Punta del Este nos pasan los dólares.

Entonces, hay un concepto muy desarrollado en la capital del país e irradiado al resto. Como en Montevideo consideran que todos somos ricos, entonces, se veranea en las costas de Piriápolis y Rocha. Se dice que Rocha no se puede modificar porque es natural, etcétera, pero me gustaría saber quiénes veranean allí, qué tipo de desarrollo habrá en esa zona y quiénes son los que defienden que no se puede hacer nada. Se procede como si no se pudiese hacer un desarrollo turístico productivo, en un departamento que es extraordinario por su multiplicidad y posibilidades en cualquier área: agropecuaria, en lo turístico, en lo energético, etcétera. Rocha es prácticamente un país por toda su multiplicidad.

En el caso de Maldonado, la distribución de recursos aparece en el Presupuesto Quinquenal; el señor Intendente no define cuánto va a dar a cada Municipio. Es bueno que se sepa que en Maldonado hay cinco municipios que no son del Frente Amplio sino del Partido Nacional. Habría que preguntar a los Alcaldes y a los Concejos Municipales cómo participaron en la elaboración del Presupuesto, qué recursos les llegan y cuál es su participación. Sin duda, hay contradicciones entre la Junta Departamental y el Ejecutivo, y entre los Municipios y el Gobierno Departamental porque no hay que confundir la lucha por los recursos con la batalla que tienen que dar cada uno de los Municipios para el tema de la descentralización desde el punto de vista de la ejecución presupuestal, que es otro problema. No es que todos los Municipios tengan un parque de máquinas, pero aclaro que en Maldonado, durante decenas y decenas de años, la mayoría de las Juntas Locales se han desarrollado. Hubo dos excepciones: la de Maldonado y la de Punta del Este, que en la época de la dictadura fue disuelta y que con nuestro Gobierno se creó nuevamente; es increíble que se haya disuelto porque Punta del Este es un lugar importantísimo.

La disposición de los recursos se puede modificar, pero el problema no es el porcentaje de inversión. Hay una distribución de los recursos en general para la inversión, con ciertos porcentajes para cada territorio, de acuerdo con su población. Entonces, hay Municipios que reciben un apoyo mayor que otros. El tema no es que reciban más recursos porque son más pobres sino porque necesitan determinadas obras.

En consecuencia, me pregunto lo siguiente. Cuando se hace el Presupuesto Participativo, hay un porcentaje de esa inversión que compete al Municipio, en consulta con la ciudadanía, para estructurar los proyectos que interesan a la localidad. ¿Por qué? Porque eso puede hacerlo el Gobierno Departamental. Sin embargo, no lo hace y lo delega en los Municipios porque entiende que son obras específicas del lugar. Un Municipio no puede hacer un puente o estructurar una ruta; no tiene capacidad técnica ni de trabajo para hacerlo.

Debemos tomar nota de lo hecho y, en base a la experiencia, rescatar lo positivo en los distintos lugares del territorio nacional.

SEÑOR BEROIS.- Se han tratado algunos temas y es bueno decir lo que uno piensa.

Comparto mucho de lo dicho por el señor Diputado Souza en el sentido de que debemos mejorar la legislación actual teniendo en cuenta la realidad.

No veo la necesidad de establecer muchos Municipios si no arreglamos lo que tenemos y vemos cómo funciona. Para mí, no está funcionando bien. Me parece que partimos de la base de que los Intendentes siempre quieren poder, y la cosa no pasa por ahí sino por brindar un mejor servicio a la gente; eso no tiene color político. La única experiencia que conozco bien es un solo Municipio de mi departamento. Tal vez, mi experiencia pueda ser como un laboratorio porque mi departamento tiene bastante de eso. Al conocernos mucho, nuestros problemas tienen nombre y apellido. Manejamos muy bien la política de cercanía no solo con la legislación sino conociendo la pobreza de los seres humanos.

Creo que la figura del Alcalde tiene una preponderancia muy importante sobre los Concejales, y los Municipios funcionan relacionados con él; dependemos de la sintonía que tenga el Alcalde.

Por ejemplo, en mi departamento, el Municipio está integrado por cinco Concejales blancos, votados, y renunciaron una cantidad. Como se acabó la lista, la Corte Electoral tuvo que nombrar nuevos. Eso sucede porque hay un pésimo funcionamiento. He visto las peores políticas clientelístas en base al dinero que viene, espantosas.

Entonces, tenemos que establecer un límite en la legislación. Tal vez, una de las soluciones sea dar más importancia a los Municipios a través de los Concejales y quitar un poco de relacionamiento a los Alcaldes, que se transforman en pequeños caudillos, algo que no queríamos en los Intendentes y que criticábamos; eso es más peligroso.

Hay que mejorar mucho lo que tenemos en función de la realidad, para después seguir avanzando. El Municipio tiene que hacer un trabajo en equipo y brindar servicios a la gente: recoger la basura, arreglar las calles, podar los árboles, etcétera. Esto no tiene ideología. Debemos crear los instrumentos adecuados para que eso funcione, que es lo importante de los Municipios y de la política de descentralización.

SEÑORA PRESIDENTA.- Habíamos acordado consultar en los respectivos partidos lo que llamamos la hipótesis de mínima de la ley orgánica, es decir el texto al que llegó el grupo de trabajo de redacción y que en principio había propuesto como viable, que institucionaliza el Gobierno departamental y los Gobiernos locales, deja las competencias y atribuciones a las referencias que explícitamente se hacen en la Constitución y refiere a las competencias y atribuciones que las leyes específicas puedan otorgar.

Quisiéramos saber cuál fue la actitud, respuesta o primera impresión de cada uno de los sectores en cuanto a este texto.

SEÑOR BEROIS.- Nosotros hicimos la consulta junto con el señor Diputado Casas y tengo que confesar que también hice alguna consulta a importantes juristas del país que conozco y son compañeros, que me dejaron un sinsabor impresionante por los puntos de vista que me dieron; me bajaron mucho los ánimos con algunas objeciones hasta desde el punto de vista constitucional y también acerca de la utilidad de incluir normas que ya están.

Creo que teniendo en cuenta que va a concurrir el Congreso de Ediles también sería bueno hacer alguna consulta desde el punto de vista jurídico para que puedan brindarnos algunos elementos que faltan de acuerdo con lo que nosotros políticamente queremos hacer. Nosotros tenemos un objetivo político y en base a él debemos encontrar un

formato jurídico adecuado. Tal vez piense esto porque las críticas que me hicieron fueron muy grandes y quizás no se conozca lo que nosotros aspiramos, pero es bueno hacer consultas y por supuesto que no nos vamos a quedar solamente con la que yo realicé sino que debemos ir tratando de que todos puedan opinar no solamente desde el punto de vista político sino jurídico.

SEÑORA PRESIDENTA.- ¿El señor Diputado tiene alguna propuesta de nombres o Cátedras a quienes eventualmente invitar?

SEÑOR BEROIS.- Concretamente yo hice la consulta al doctor Daniel Hugo Martins y me hizo todo un análisis con referencias a algunos textos que él había escrito. Tuve la oportunidad de consultarlo y lo hice ya que me parece que desde el punto de vista jurídico es un peso pesado en el tema de la legislación municipal.

Personalmente, considero que sería importante contar con la opinión de la Cátedra de la Facultad y luego podríamos analizar invitar a algún otro jurista; el doctor Daniel Hugo Martins es un especialista en estos temas.

SEÑOR YANES.- No me corresponde del todo ser portavoz, pero quiero compartir que si bien el proyecto no ha sido analizado en el Frente Amplio, tenemos directivas genéricas de avanzar en actualizar la ley. Hasta el momento el Frente Amplio no tenía una posición orgánica, pero hace pocos días tuvimos una actividad muy importante en la que se decidió actualizar la Ley Nº 9.515 aunque, obviamente, el contenido y la revisación con gente especializada resulta de recibo en esta etapa. Reitero que no quiero hablar como representante de mi bancada, pero creo que es bueno saber que tenemos bandera verde para avanzar, independientemente de que debamos revisar algunos aspectos.

SEÑORA PRESIDENTA.- Para complementar la información quiero decir que hemos hecho consultas, no de manera formal a todo el Frente Amplio sino a las unidades y ámbitos especializados en estos temas y la idea fue hacer un esfuerzo mayor para avanzar un poco más de lo que lo hace este texto. Se valoró de manera muy importante el trabajo de la Secretaría y del grupo de redacción, pero se tenía la sensación de gusto a poco. Después de toda la expectativa de cambiar una ley orgánica no deberíamos quedarnos exclusivamente en la institucionalización sino que consideramos que habría que hacer un esfuerzo mayor para avanzar en competencias y atribuciones, sabiendo la complejidad y los riesgos que eso va a generar. Además, nos pidieron por lo menos un mes para trabajar profundizando algunos aspectos y aclaro que hay algunos compañeros y compañeras de fuera del Parlamento que están ayudando voluntariamente a dar una mano en esta cuestión, lo cual creo que es complementario de la actitud que tomó el Partido Nacional y que me parece muy saludable. Tal vez podemos empezar a invitar a algunas Cátedras o personalidades expertas en estos temas para generar insumos para esta reflexión.

SEÑOR CANTERO PIALI.- Creo que hemos recogido más o menos las mismas impresiones en cuanto a este borrador. Considero que la propuesta del señor Diputado Berois es interesante y quizás lo que podamos hacer es precisar a quiénes consultar. En todo caso, para ir avanzando podríamos enviar este borrador -que no es un proyecto sino un documento de trabajo de la subcomisión que se acordó traer a la Comisión- a las Cátedras de Derecho Público y Administrativo, tanto de la Universidad de la República como de las privadas, sin perjuicio de que quienes desean asistan a darnos su opinión a fin de avanzar y contar con algunas opiniones con respecto a él y tomarnos un mes, tal como menciona la señora Presidenta.

SEÑORA PRESIDENTA.- Quiero informar que la Secretaría ha elaborado un documento con las leyes, etcétera.

Pregunto si se estaría de acuerdo en enviar este borrador también al Congreso de Ediles, sabiendo que concurrirá a la Comisión.

SEÑOR ESPINOSA.- Salvo mejor opinión, creo que sería muy sano hacer circular ese borrador para ganar tiempo; de lo contrario estaríamos dilatando el tema. Creo que tendría que haber un conocimiento lo más amplio posible de esta propuesta de trabajo para no esperar más consultas. Ya en los propios partidos hay matices, por lo que podemos imaginar lo que puede implicar consultar a los Ediles y demás. Por lo tanto, reitero que salvo mejor opinión considero que sería bueno socializar esta información.

SEÑORA PRESIDENTA.- Me parece importante enviar este documento también al Congreso de Intendentes e incluso tener una conversación con su Presidente e integrantes de la Mesa -junto con los Diputados que quieran hacerlo- porque ellos tienen un proyecto de cooperación internacional por el que cuentan con un equipo de juristas que representan a los tres partidos allí presentes, y sé -porque he hablado con algunos de sus integrantes- que habría cierta posibilidad o disposición de que ese equipo de técnicos también pudiera colaborar con los contenidos. Entonces, me parecería interesante tener una conversación telefónica o personal con el señor Intendente Lafluf para hacerle llegar esto y analizar la posibilidad de que ese equipo técnico tenga la posibilidad de colaborar, a través de ese proyecto de fortalecimiento del Congreso de Intendentes, que tiene como uno de sus temas la adecuación de la ley.

Si se está de acuerdo, divulgamos este documento.

Se va a votar.

(Se vota)

——Nueve por la afirmativa: AFIRMATIVA.- Unanimidad.

Se levanta la reunión.

≠